

TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA E PARTICIPAÇÃO DA MAGISTRATURA NOS ORÇAMENTOS DO PODER JUDICIÁRIO*

LUIS FELIPE SALOMÃO**

*Juiz de Direito no Estado do Rio de Janeiro, Presidente da
Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro (AMAERJ),
Professor Universitário e Expositor da Escola da Magistratura – RJ*

Não há quem não deseje uma Justiça esclarecida, imparcial, independente. Poucos, todavia, a tem conseguido – e pela razão muito simples, talvez, de que tem faltado a habilidade e a coragem de outorgar aos magistrados o grande poder de que carecem para o melhor desempenho de suas altas funções. (Saint Girons)

I – Introdução

Extremamente honrado com o convite formulado pelo colega e companheiro de lutas, Juiz Rodrigo Colaço (Presidente da AMC e Coordenador da Justiça Estadual da AMB), uma das grandes lideranças da magistratura nacional e que vem prosseguindo com a vocação de Santa Catarina, de fornecer ao País extraordinários talentos como o de Paulo Gallotti, sinto-me como recebendo uma homenagem em nome dos magistrados do Estado do Rio de Janeiro – que, com fibra e determinação, vêm granjeando o reconhecimento da sociedade a que servem.

Cumprimento o colega Des. Cláudio Baldino Maciel, Presidente da AMB, que, na mesma linha tracejada por seus antecessores, vem fazendo gestão impecável à frente da nossa entidade maior, e em seu nome saúdo todos os presidentes de associações de magistrados e todas as lideranças da magistratura nacional.

* I Encontro Nacional de Juízes Estaduais “O judiciário e a paz social”.

Peço licença para uma homenagem especial à expressiva delegação de colegas do Rio de Janeiro, e o faço nas pessoas emblemáticas de Thiago Ribas Filho e Luiz Fernando Ribeiro de Carvalho.

Agradeço aos funcionários da AMB e AMC a generosidade da acolhida e a excelente organização do conclave.

Meus colegas congressistas deste histórico I Encontro Nacional de Juízes Estaduais.

Distinguido para abordar o tema da *"Transparência Administrativa e Participação da Magistratura nos Orçamentos do Poder Judiciário"*, procurei destacar os dois principais aspectos de ambas as questões: o político e o técnico.

Com efeito, após uma rápida abordagem histórica tanto em relação ao orçamento público como ao próprio desenvolvimento do tema no que pertine ao Judiciário, propõe-se uma análise comparada da situação de transparência da magistratura e salienta-se a experiência pioneira do Rio de Janeiro, onde, pela primeira vez, os juízes contribuíram com suas sugestões para elaboração das propostas orçamentárias do Poder Judiciário, assim como para o plano bienal de ação governamental.

Esse é o plano de trabalho, que espero possa despertar o interesse e a participação dos colegas.

Apenas uma advertência que funciona como salvaguarda – pois como todo tema que se apresenta extremamente novo e perigosamente aberto a novas interpretações – vale repetir a lição do renomado Professor Barbosa Moreira, em conferência recente proferida na AMAERJ sobre os aspectos processuais do novo Código Civil, "... decididamente, a perfeição não é desse mundo".

Acredito que existe um texto que pode simbolizar bem o que se pretende dizer.

Trata-se de apertadíssimo resumo do livro que me foi apresentado pela colega de Diretoria da AMAERJ, a juíza Andréa Pachá, de autoria do consagrado dramaturgo norueguês Ibsen, denominado "*Um inimigo do povo*".

Apesar de escrito em 1922, o livro é de impressionante atualidade.

O personagem que domina a trama e prende a atenção do leitor é o Dr. Tomas Stockmann. Ele ajudou a fundar um balneário que se transformou em sensação para turistas, trazendo prosperidade ao lugarejo onde vivia. De repente, ele descobre que as águas da estação, porque mal captadas (cada um pretendeu gordas indenizações com o sistema de canalização) são perigosas. Quando avisa que irá denunciar a situação, há uma trama que estabelece solidariedade entre o prefeito da cidade (irmão do Doutor Stockmann), a imprensa e os acionistas. Desejam impor os custos aos contribuintes e fazer com que todos identifiquem no Dr. Stockmann o "*inimigo do povo*".

Tudo faz ligar a trama de Ibsen, servindo como fio condutor ao tema aqui abordado.

O conflito entre o interesse "público x privado", entre a "verdade x mentira", e o final em que o personagem deseja reiniciar tudo com o idealismo que marca as suas peças: "E quando formos homens livres e distintos, que é o que faremos então? Vocês escorraçarão os lobos para além das montanhas."

II – Síntese Histórica Brevíssima Sobre o Orçamento Público e sua Finalidade Atual

A história do orçamento público remonta à Inglaterra (1217), quando o Rei João, na Carta Magna, expressou que "nenhum tributo ao auxílio será instituído no reino, senão pelo seu Conselho Comum".

Em duas palavras, está aí o germe do "planejamento/controle".

A pressão por regras claras e transparentes quanto a receitas e despesas públicas permeou as lutas da sociedade nas Revoluções Francesa e Americana (século XVII) e também na Inconfidência Mineira do Brasil (século XVIII).

Mas foi só a partir do final do século XIX que os orçamentos públicos passaram a ter a feição atual, com o princípio da anualidade, sua votação antes do início do exercício, inclusão de todas as previsões financeiras e a não vinculação da receita às despesas específicas.

A partir da metade do século XX, foi estabelecido uma significativa diferença entre as práticas orçamentárias norte-americana e européia. Os EUA conferem amplos poderes ao Legislativo nessa matéria, enquanto os europeus prestigiam o Executivo (*Cabinet*) – e qualquer desconfiança, há a troca do governo no regime parlamentarista.

No Brasil, a Constituição Imperial, de 1824, estabelecia que o Ministro da Fazenda era o responsável pela elaboração e encaminhamento à Assembléia-Geral dos Orçamentos e de "todas as "despesas" e "receitas públicas".

A Constituição de 1891, que se seguiu à Proclamação da República, transferiu ao Congresso a atribuição da elaboração orçamentária, englobando os Poderes da Nova República.

Com a Constituição outorgada de 1934, no entanto, perde espaço o Parlamento e volta a reinar absoluto o Executivo – que elaborava e decretava o orçamento.

Diante da redemocratização (Constituição de 1946), houve nova alteração: o Executivo elaborava proposta orçamentária, que depois era discutida e votada nas duas Casas do Congresso.

Durante o período de ditadura, é desnecessário qualquer outro comentário sobre o tratamento do tema.

Contudo, com o advento da Constituição de 1988, a matéria passou a ser tratada com destaque e de maneira detalhada¹. O Congresso volta a ter papel destacado.

Em apertada síntese, o especialista na matéria Desembargador Jessé Torres², expõe com muita clareza o ciclo relativo à proposta pública orçamentária:

Extraí-se da Constituição, especialmente de seus artigos 165 e seguintes, que, a cada ano, o Poder Legislativo deve aprovar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento (LOA), que regerão a execução, do ponto de vista da receita e da despesa, dos programas e projetos do interesse da Sociedade e do Estado no exercício seguinte.

A LDO estabelece objetivos, metas e prioridades. A LOA define quais os programas e projetos que se compatibilizam com as diretrizes da LDO e distribui os recursos previstos entre eles, estimando as receitas e fixando as despesas de cada qual. A LDO precede a LOA e orienta a elaboração desta, por isto que ao Legislativo não é dado entrar em recesso sem aprovar a LDO.

Ambas as leis começam o seu ciclo vital no primeiro semestre de cada exercício, embora almejem o exercício subsequente. Note-se que quando o artigo 100 da CF/88 estabelece 1º de julho como a data limite para a inserção dos precatórios judiciais no orçamento do ano seguinte, está a indicar que este deve ter a sua proposta consolidada e apresentada

¹ Artigos 165 a 169, CF/88.

² Gerente do Fundo Especial do TJ-RJ e que elaborou este texto especialmente para os associados da AMAERJ.

até essa data. Os Poderes encaminham as suas respectivas propostas ao Executivo, que as consolida e remete ao Legislativo, que é o competente para transformá-las em lei (artigo 48, II). Daí a regra do artigo 99, § 1º, da CF/88 – “Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias”.

O ciclo orçamentário desdobra-se em quatro etapas: elaboração (das propostas), aprovação (das propostas consolidadas e sua conversão em lei), execução (durante o exercício a que se referirem a LDO e a LOA) e controle (avaliação, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, da aplicação dos recursos orçamentários, durante e após o exercício, pelos órgãos de controle interno e externo – CF/88, artigo 74).

O orçamento público, além de ser expressão constitucional e legal de relações entre os Poderes (a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe várias regras e inovações nesse sentido, todas restritivas), deve traduzir um processo de escolhas e servir como instrumento de gestão das organizações.

III – O Planejamento como Decisão Política

A decisão de planejar, coordenar as ações e controlar despesas e investimentos públicos é essencialmente política.

Vale dizer, depende de coragem e determinação do administrador público, pois significa imprimir qualidade ao gasto das receitas, de sorte a que sua conformação atenda, essencialmente, aos anseios sociais. O planejamento e controle implicam amarras (sadias) ao administrador.

Nosso País não tem uma tradição de planejamento da atividade pública, tampouco uma vivência grande na elaboração de orçamentos públicos.

A partir de 1940³, ocorrem as primeiras tentativas de controle e planos de metas na administração brasileira⁴. Sobretudo o "Plano de Metas" (1956/61) pode ser considerado a grande e pioneira experiência de planejamento público no Brasil.

Até esse momento (em torno de 1961), havia no País uma forte atuação de movimentos sociais que impulsionavam o planejamento das políticas públicas. No entanto, a partir de 1970 (em plena ditadura), com o fim do "milagre econômico", surge a crise fiscal que dele decorre e, com esse malogro, a escassez de recursos públicos se transforma na tônica do momento⁵.

O que se denominou "crise da administração pública" tinha suas raízes profundas⁶:

- a) baixa capacidade e pouca experiência dos órgãos públicos em planejamento, com conseqüências na elaboração do deficiente orçamento público;
- b) deficiência e falta de controle na política de recursos humanos (pouca motivação dos servidores); e
- c) falta de recursos tecnológicos adequados.

Para superar essa situação de defasagem, que se perdura desde então, afigura-se necessária uma severa reforma do estado – que já vem sendo aplicada em países desenvolvidos, e que, a partir daí,

³ "O planejamento no Brasil - Observações sobre o plano de metas", Ministro Celso Lafer, 1987.

⁴ Relatório Simonsen: Diagnóstico da Comissão Mista Brasil-EUA (1951); Plano Saute (1948).

⁵ Foi para buscar o equilíbrio fiscal que o Brasil recorreu a organismos multilaterais de financiamento, como o BID e Banco Mundial.

⁶ Transparência e controle social como paradigmas para gestão pública no Estado Moderno, Milton Coelho Neto (RT, 2002).

espera-se uma guinada nas políticas públicas visando a transformações econômicas e sociais.

A par do indispensável planejamento, conjugado com procedimentos de ordenamento e controle da despesa pública, a estratégia para a saída da crise, a permitir melhor gerenciamento das contas públicas, passa por algumas receitas básicas.

Não só os países em desenvolvimento, mas também as superpotências se deparam com a "ferrugem" da máquina estatal.

Nos EUA, entre 1993 e 1996, foi implantado o programa "Reinventando o Governo: funcionar melhor e custar menos". Parte-se de um modelo de gestão com três características básicas: clareza na definição de objetivos; indicadores de desempenho definidos; sistema de responsabilidade partilhada.

Nos processos de modernização da administração pública, em quase todos os países que tiveram sucesso, não foi possível a empreitada sem que houvesse interação com a sociedade. Em outras palavras, é fundamental que haja transparência e responsabilidade compartilhada, com medidas tais como:

1. publicidade de Governo (publicação de orçamentos, balanços, de maneira clara e transparente).
2. prestação de contas das ações públicas.
3. participação da sociedade na elaboração da proposta pública de orçamento.

Recentemente, em dois diplomas legais, fica patente a intenção do legislador brasileiro de rumar nessa trilha (artigo 9º, § 4º, 32, § 4º, 45, 48, 49 e 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e artigos 2º, II, XIII, 4º, III, "b" e § 3º, 40, 44 do Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001).

A responsabilidade compartilhada, ademais, não deve ser vista como evento isolado ou descontínuo: a participação popular é processo dialético de avaliação e inovação.

O controle social da administração pública, por certo, não exclui os demais controles, antes os estimula a atuar⁷.

IV – Brevíssimo Histórico sobre as Formas Administrativas do Judiciário e a Evolução quanto à Elaboração do seu Orçamento

Dos tempos em que os juízes eram os sacerdotes, passando pela fase que das sentenças surgiam as leis (dos quais o Código de Hamurabi, exposto no Museu do Louvre, é ainda um exemplo), a imbricação entre religião e direito, o formalismo do direito arcaico, o direito grego e depois o romano, saltando pela idade média (o direito feudal), até os dias atuais do direito contemporâneo, a administração da Justiça passou por enormes transformações. Notadamente, quando o poder deixa de ser exercido pelos monarcas e passa a existir a idéia de Nação e Estado.

Os três grandes sistemas jurídicos modernos, como se sabe, são: o da *civil law* (sistema continental ou romano/germânico), em contrapartida ao sistema da *common law* (preponderância para os precedentes) e o sistema soviético (regime socialista).

As fórmulas, portanto, de administração da Justiça são especialmente variáveis de acordo com o sistema jurídico adotado pelo País e, ainda levando em conta, sobretudo, a forma de Estado e de Governo.

Partindo para exame histórico da situação peculiar do Brasil, necessária a leitura da obra primorosa do magistrado gaúcho Lenine

⁷ J. Habernas fala em tornar mais real a democracia formal.

Nequete⁸, que conta um pouco da trajetória acerca do funcionamento do Poder Judiciário no nosso País.

Lembra o Ministro Carlos Mário da Silva Velloso (STF), na apresentação do trabalho do historiador e magistrado, que a trajetória do Judiciário brasileiro, desde o Brasil Colônia, foi longa e penosa. Ele afirma:

... essa trajetória sempre foi ascendente. É dizer, a Justiça brasileira, a partir do descobrimento, a partir, mais exatamente, de 1530, quando, Martim Afonso de Souza foi investido, pelo Rei de Portugal, de poderes de jurisdição administrativa e judiciária, até os nossos dias, é uma história de sucessos, de conquistas, com a ampliação – o que, aliás, é a tônica do constitucionalismo contemporâneo – das atribuições do Judiciário brasileiro.

Nesse caminho da Justiça brasileira, há uma nota interessante que merece ser assinalada e que diz respeito diretamente ao tema aqui tratado. Ela está indelevelmente marcada no regimento que criou a Relação do Rio de Janeiro (Alvará de 13/outubro/1751):

Art. 104 – Haverá um cofre de duas chaves, em que se receba todo o dinheiro, que sou servido aplicar para as despesas da Relação; e deste se fará receita ao tesoureiro das mesmas despesas, que será o guarda-mor, enquanto eu não mandar o contrário; e das ditas chaves terá uma o juiz, que o governador nomear, e outra o sobredito tesoureiro, que de três em três anos dará conta, tomando-lha o contador, que o mesmo governador nomear, e armando-lha o escrivão desta receita, que será o escrivão mais antigo das apelações e agravos.

Tanto quanto no Brasil Colônia, passando pelo Império, até chegar a Proclamação da República, a atividade judicial era apêndice da função administrativa, sem qualquer autonomia – especialmente no que tange a ausência total de orçamento próprio: é que existia o Poder Moderador (na verdade, poder único), que apagava a existência dos Poderes Legislativo e Judiciário.

⁸ "O Poder Judiciário no Brasil", quatro volumes, STF, 2000.

Mas foi desenganadamente a partir da República que a magistratura foi sendo reconhecida, desde o primeiro momento, como integrante de um dos Poderes do Estado e, paulatinamente, foi ganhando independência e consolidando garantias (não dos juízes, mas dos jurisdicionados).

Desde a Constituição de 1891 até a atual de 1988, procurou-se preservar a intangibilidade do Poder Judiciário.

Mas em tempo algum houve regras tão claras quanto à transparência e engajamento da magistratura no funcionamento da máquina judiciária como atualmente existe.

No tocante à transparência dos atos judiciais e administrativos e também a garantia de autonomia administrativa e financeira, vale mencionar os artigos 93, IX, X e 99, §§ da Constituição/88⁹.

Recentemente, no julgamento da liminar da ADIn nº 2.700 (RJ), o STF deixou assentado:

Por maioria, o Tribunal deferiu a medida acauteladora para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia do artigo 156 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, considerada a redação imprimida pela Emenda Constitucional nº 28, de 25 de junho de 2002, do mesmo Estado, vencidos os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e o Presidente, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Ausente,

⁹ "Art. 93 – Lei Complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da magistratura, observados os seguintes princípios: IX – todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes; X – as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros; Art. 99 – Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira. § 1º – Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias. § 2º – O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete: I – no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais. II – no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais."

justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 17-10-2002.

O resumo da notícia relativa a essa decisão é auto-explicativo:

Por aparente inconstitucionalidade formal, o Tribunal, por maioria, deferiu o pedido de medida liminar em ação direta ajuizada pelo Procurador-Geral da República para suspender, até decisão final da ação, a eficácia do artigo 156 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, na redação dada pela EC 28/2002, do mesmo Estado – que, tratando dos critérios para a apuração da antiguidade de juízes, disciplina a recusa de promoção, exige sessão administrativa pública e veda o escrutínio secreto bem como o voto não declarado.

Considerou-se que as normas sobre promoção de juízes devem ser tratadas, conforme seu alcance, ou no Estatuto da Magistratura Nacional (CF, artigo 93), ou na lei de organização judiciária de iniciativa do respectivo Tribunal da Justiça (CF, artigo 96, II, "d", ou mesmo no Regimento Interno do Tribunal (CF, artigo 96, I, "a"). Vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence, que recusava o fundamento de vício formal, por entender que a Constituição do Estado pode disciplinar temas relevantes da organização do Poder Judiciário estadual, e Marco Aurélio, por considerar que a norma impugnada surge dos princípios da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência, que norteiam a administração pública (CF, artigo 37, *caput*). ADI (MC) 2.700-RJ, Rel. Min. Sydney Sanches, 17-10-2002.

No entanto, emitindo parecer¹⁰ a respeito desse mesmo assunto, o renomado jurista Luís Roberto Barroso deixou patente que:

De todo o exposto, é possível concluir que os dispositivos da Emenda Constitucional nº 28/2002, à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que afirmam a obrigatoriedade do voto aberto e motivado nas decisões acerca da promoção de

¹⁰ Parecer emitido por solicitação da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e AMAERJ, em 17-9-2002.

magistrados (artigo 156, II, "d" e X, "a" e "b"), são perfeitamente compatíveis com a Constituição de 1988, tanto do ponto de vista material quanto formal. As razões que levam a tais conclusões podem ser compendiadas nas proposições objetivas abaixo enunciadas.

I – A EC 28/2002 é materialmente constitucional porque:

1. A votação aberta é a regra constitucional em matéria de deliberação dos órgãos do Poder Público. O voto secreto somente é previsto a título de exceção, sempre em norma expressa. Não há esta previsão excepcional no tocante às decisões de promoção de magistrados.
2. A fundamentação ou motivação de toda decisão judicial ou administrativa proferida pelo Poder Judiciário é exigência expressa do texto constitucional (artigo 93, IX e X).
3. O voto aberto e motivado é a forma mais adequada de realização dos valores constitucionais, tal como expressos nos princípios constitucionais pertinentes na matéria: republicano e democrático, publicidade, eficiência, impessoalidade e devido processo legal.
4. A Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN) nada dispõe sobre o regime de votação aplicável às decisões acerca da promoção de magistrados. Logo, prevalece a regra geral da votação aberta e motivada estabelecida na Constituição, sendo irrelevante para o presente estudo a discussão sobre a possibilidade de a Lei Complementar criar outras exceções além das previstas no texto constitucional.
5. Os dispositivos da EC 28/2002 à Constituição do Estado do Rio de Janeiro aqui analisados são plenamente compatíveis com a Constituição Federal e com a LOMAN, limitando-se a reproduzir o que já resulta naturalmente da interpretação desses dois documentos normativos.

II – A EC 28/2002 é formalmente constitucional porque:

1. O constituinte estadual tem o poder-dever de zelar pelo cumprimento da Constituição da República (CF, artigos 23, I, e 125), especialmente à vista de um procedimento informal e costumeiro que a afronta.
2. Os dispositivos TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E PARTICIPAÇÃO DA MAGISTRATURA NOS ORÇAMENTOS DO PODER JUDICIÁRIO da EC 28/2002 aqui analisados não inovam na

ordem jurídica. Limitam-se a interpretar, da única forma legítima, o regime estabelecido pela Constituição Federal para a matéria.

3. Não há sentido em falar-se em invasão do espaço de Lei Complementar, pois não poderia ela dispor de forma diversa da estabelecida pela Constituição Federal e reproduzida pela EC 28/2002.

Vale aqui mencionar, ainda, o kantiano de transparência, que faz suspeitar como injusto tudo aquilo que não possa, de algum modo, tornar-se público¹¹.

Por outro lado, há ainda tribunais que criaram ouvidorias, que, quando atuantes, conferem transparência e servem de canal de contato entre o cidadão-jurisdicionado e a administração judiciária.

No que pertine à autonomia administrativa e financeira, nesse mesmo passo, há também muito ainda por fazer.

Tirante alguns Estados que possuem lei que confere independência financeira ao Judiciário¹², o enunciado constitucional ainda não passa de mera promessa inalcançável.

À falta de um percentual fixo das receitas líquidas do Estado, que deveria ser fixado no texto constitucional, o que ocorre é que a grande maioria dos tribunais necessitam da famosa "suplementação de verba", uma porta escancarada para a "troca de favores" e condescendências administrativas mediante práticas intoleráveis e incompatíveis com a ética que deve nortear o administrador público.

Os número dos orçamentos em âmbito federal e referentes ao ano de 2000, falam por si:

¹¹ Kant, "Zum Ewigen Frieden", vol. XI, Werkausgabe, Frankfurt Aum Main, 1988, p. 250.

¹² No Rio de Janeiro, o artigo 1º da Lei Estadual nº 2.524/96, dispõe: "Fica criado, na estrutura administrativa do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, o Fundo Especial do Tribunal de Justiça – FETJ". Ainda assim, a folha de pagamento dos servidores e magistrados é provida pelo Executivo, sendo o Tribunal responsável por todas as despesas de custeio.

- Executivo – 28,81 %
- Legislativo – 1,51 % (só o Congresso Nacional)
- Judiciário – 0,40% (todo o sistema judiciário federal em todo o Brasil, incluindo a justiça do Distrito Federal).
- Outros encargos – 69,28%

E a Lei da Responsabilidade Fiscal ainda estabelece o percentual de 6% para o limite de gastos com pessoal do Judiciário (artigo 20, II, "b", da Lei Complementar 101/2002)¹³.

Em termos de direito comparado, buscando análise apenas em dois paradigmas (norte-americano e europeu), assevere-se que, nos EUA, tanto a elaboração como a destinação do orçamento do Judiciário tem ampla participação popular. Inclusive, em alguns estados, o custeio dos tribunais é proveniente de uma combinação de recursos públicos e privados.

Em relação à Europa, há uma proposta da Associação Europeia de Magistrados para a Democracia e as Liberdades (MEDEL) para o "Estatuto Europeu da Magistratura", que passaria a incorporar os avanços que já ocorrem em alguns países daquele velho continente.

Vale conferir os artigos 3.2, 3.3 e 3.4 da proposta:

3.2. Na sua composição, metade, pelo menos, do Conselho deve ser constituída por magistrados eleitos pelos seus pares segundo a regra da representação proporcional. O Conselho incluirá, ainda, personalidades designadas pelo parlamento. Todos os seus membros devem ser nomeados por tempo determinado.

¹³ A propósito da origem da LRF como imposição do FMI e sua inspiração na legislação semelhante do Estado Unitário da Nova Zelândia, confira-se "Aspectos Constitucionais da LRF", Jessé Torres, Revista da EMERJ, vol. 4, n° 15, 2001, p. 63.

3.3. O parlamento vota o orçamento da Justiça sob proposta do Conselho Superior da Magistratura e do Governo.

O Conselho deve dispor de orçamento próprio para executar as suas atribuições.

3.4. As reuniões do Conselho devem ser públicas, salvo nos casos referidos no ponto 8.2, § 2º, que podem ser à porta fechada.

As atas, decisões, relatórios, pareceres e recomendações, bem como o orçamento e as contas devem ser publicados. As decisões relativas ao recrutamento, à colocação e à disciplina dos magistrados devem ser fundamentadas e passíveis de recurso contencioso para um Tribunal Supremo.

Anualmente, o Conselho deve apresentar ao Parlamento o relatório da sua actividade e do estado de justiça.

V – A Elaboração da Proposta Orçamentária do Poder Judiciário com a Participação dos Juízes. A Experiência do Rio de Janeiro

Convém relembrar que o ciclo orçamentário desdobra-se em quatro etapas:

- a) elaboração das propostas;
- b) aprovação das mesmas propostas, agora consolidadas e convertidas em lei;
- c) execução;
- d) controle (durante e após o exercício).

No caso do Rio de Janeiro, no ano de 2002 houve a solicitação da Associação dos Magistrados (AMAERJ) para que os magistrados pudessem participar da proposta orçamentária e da elaboração do plano

bienal¹⁴, o que foi pioneiramente acolhido pelo Presidente do Tribunal de Justiça, Desembargador Marcus Faver.

Como a experiência é pioneira, a verdade é que nós, juízes, ainda estamos "aprendendo" a trabalhar nesse sentido.

Ocorreram os passos ordinariamente dados na elaboração da proposta orçamentária, considerando:

I – os limites da receita do Fundo Especial do Tribunal de Justiça (arrecadação média mensal em torno de quinze milhões de reais);

II – os programas e projetos do plano bienal de ação governamental 2001-2002 (o plano 1999-2000, o primeiro da história do TJ-RJ, foi executado em 82%, esperando-se igual ou superior desempenho na execução do plano vigente);

III – as previsões que nossa Secretaria de Planejamento colhe junto aos órgãos responsáveis pelas despesas (as de custeio, que são as que cuidam da manutenção, e as de capital, que são as que investem em obras e equipamentos, cujo somatório, neste exercício, situa-se na média mensal de dez milhões de reais);

IV – e que as despesas com a folha de pessoal (incluindo magistrados e serventuários, em todo o Estado), que superam oitenta milhões ao mês, constituem encargo do Tesouro Estadual, não do Fundo, segundo a legislação estadual que a este criou.

Nesse passo, a Administração Judiciária Superior do RJ deu, neste ano, o passo inicial de um método novo de elaboração de proposta orçamentária, de modo a contar com a participação, igualmente, dos magistrados.

Prossegue o eminente Des. Jessé Torres¹⁵:

¹⁴ O ideal é que a participação ocorra em todas as fases antes mencionadas.

Por isto que, no Judiciário, a elaboração da proposta orçamentária anual não deve mais ser vista como uma questão exclusivamente técnica. Além dos matizes técnicos, indissociáveis das balizas que a ordem constitucional e legal traça, a proposta orçamentária deve refletir aquele compromisso, de cuja consecução muito se pode e deve esperar do magistrado, seu artífice principal. Este acha-se na ponta da prestação jurisdicional, entregando-a a cada dia aos titulares de direitos e interesses em conflito. Sente, em consequência, as dificuldades que se erguem à execução daquela prestação, sejam as de ordem estratégica (definição de princípios, objetivos, metas e prioridades do sistema adotado pela organização), gerencial (a estruturação dos meios disponíveis ou mobilizáveis pelos gestores, com o fim de propiciar a melhor realização da missão institucional), ou operacional (a gestão cotidiana desses meios). Tudo, infira-se, podendo confluir ou defluir do orçamento, se compreendido este como poderoso instrumento de gestão.

É evidente que cada magistrado, na região em que exerce a jurisdição, terá uma perspectiva daquelas dificuldades. Sua manifestação, conciliada com a manifestação dos demais, é que propiciará a visão sistêmica do conjunto e ajudará na definição, com maior pertinência e senso de realidade, dos programas e projetos a serem estabelecidos como prioritários em face dos recursos disponíveis. É o desafio que se abre ao Judiciário que quer ser, como nós queremos, fiel intérprete das expectativas dos jurisdicionados e da ordenação racional dos recursos organizacionais, materiais e humanos para atendê-las em tempo razoável.

Pioneiro em atos que possibilitaram maior transparência administrativa, o TJ-RJ, através do Ato Normativo nº 01/99, instituiu o Centro de Acompanhamento e Controle de Custos do Poder Judiciário, o qual produz um relatório periódico dos gastos jurisdicionais e administrativos de todas as Comarcas¹⁵.

O vigente Plano de Ação Governamental – 2001/2002, respaldado na Lei Complementar nº 101 /2000, especialmente no que se

¹⁵ Texto já mencionado.

¹⁶ Anexo o Relatório de Acompanhamento de Custos (RAC), referente ao 2º quadrimestre de 2002. Cada processo custa, no Rio de Janeiro, o valor de R\$ 353,12 e, por habitante R\$ 23,48 (dados recolhidos do mencionado relatório).

refere ao planejamento, à geração de despesa, ao controle e à transparência de recursos públicos, enseja segurança ao Administrador Público do Judiciário.

Fazendo parte também do plano estratégico foram indicados pela Administração do Tribunal 11 juízes de direito (das diversas regiões do Estado) para colaborarem na elaboração da Proposta Orçamentária do Tribunal de Justiça/RJ para o exercício de 2003¹⁷.

A AMAERJ intermediou a integração da Secretaria de Planejamento com os magistrados¹⁸ objetivando um orçamento participativo. Dentre outras sugestões enviadas pelos juízes, que serão incluídas na próxima edição do Plano de Ação Governamental para o biênio de 2003/2004, podemos citar:

- melhoria nas instalações físicas;
- aquisição de equipamentos de informática;
- construção de Foros;
- realização de seminários, congressos e cursos de atualização¹⁹.

Desta união resultou maior conhecimento, tanto de parte da Secretaria de Planejamento no que concerne as reais necessidades das Comarcas que compõem o Poder Judiciário, quanto dos Magistrados, no

¹⁷ Juízes Elton Martinez Carvalho Leme (Capital); Maria Sandra Rocha Kayat (Niterói); Alexandre Teixeira de Souza (Região Correspondente ao 3º NURC); Elizabete Alves de Aguiar (Região Correspondente ao 4º NURC); Renato de Oliveira Freitas (Região Correspondente ao 5º NURC); Denise Appolinária dos Reis Oliveira (Região Correspondente ao 6º NURC); Francisco Ferraro Junior (Região Correspondente ao 7º NURC); Lúcia Regina Esteves de Magalhães (Região Correspondente ao 8º NURC); Andrea Barroso Silva (Região Correspondente ao 9º NURC); Alexandre Correa Leite (Região Correspondente ao 10º NURC); Alexandre Chini Neto (Região Correspondente ao 11º NURC).

¹⁸ Foi fundamental a participação da Des. Leila Mariano (1º Vice-Presidente da AMAERJ e Diretora da ESAJ – Escola de Administração do Tribunal de Justiça) nessa interlocução com a Administração.

¹⁹ Muitas solicitações e sugestões já foram atendidas e outras tantas constam do plano de ação da próxima gestão.

que se refere às dificuldades encontradas pela Administração em atender todas as reivindicações propostas, tendo em vista as limitações impostas pela arrecadação e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A proposta é uma só: melhores condições de trabalho para um atendimento adequado ao cidadão, usuário do sistema judicial.

No entanto, não se olvida aqui o fato geral, aplicável ao Judiciário, de que

quando algum governante decide abrir espaço para a cidadania participar das decisões públicas, a burocracia como grupo faz tudo para coagir uma real participação. Daí a necessidade de atuar com muita sabedoria política para assegurar a preservação dos mecanismos que institucionalizam a participação²⁰.

VI – Conclusão

Em tempos atuais de globalização econômica, o mercado passa a ser colocado como instância máxima de regulação social.

O fenômeno denominado de "novo capitalismo" desconhece fronteiras jurídicas entre as nações e permite o trânsito de capitais sem qualquer controle governamental.

A transnacionalização dos mercados, no dizer do professor José Eduardo Faria, coloca o Judiciário em uma encruzilhada, um Poder em busca de uma identidade funcional.

Vale aqui uma rápida menção a uma fábula indiana, cujo texto circulou pela Internet, de sorte a ilustrar o que se pretende desenvolver. Uma expedição de caça rumou para a África e anunciava a descoberta de uma fórmula mágica para o sucesso da empreitada: um flautista que, ao som do instrumento, fazia parar as feras e permitia a caçada fácil. No

²⁰ Enrique Saraiva, Cadernos de Estudos da EPAB/FGV, dezembro/98.

início, a inovação se mostrou um sucesso. Inúmeras feras foram abatidas com grande facilidade, o que fez os caçadores relaxarem nas tarefas de defesa. Certo dia, porém, um leão não se intimidou com a flauta e, alterando a lógica da expedição, a caça passou a caçador, abatendo todos os integrantes do grupo. Moral da fábula: prepare-se sempre para enfrentar o leão surdo, preveja o futuro e previna soluções. Sempre se prepare para situações difíceis e inesperadas.

Temos um quadro no Brasil de hoje bastante complexo, a demonstrar que não houve preparo adequado para resolver o dilema em que se encontra o Poder Judiciário.

A transparência administrativa é exigência dos nosso tempos.

O momento, ademais, é de participação.

A magistratura quer estar engajada e atuante, contribuindo para identificar os pontos onde haja possibilidade de melhorar a sua atividade-fim.

A participação ordenada, transparente e qualificada de magistrados na elaboração da proposta orçamentária de certo que lhe conferirá maior teor de aptidão para responder aos reptos do novo século, em matéria de eficiência no desempenho da jurisdição, afastando a concentração de poderes e superando a compartimentação que caracterizam a cultura administrativa da elaboração orçamentária. Será mais um encargo, dentre tantos outros que integram o nosso dia-a-dia. Mas, afinal, esta é a responsabilidade do Judiciário, a que decerto corresponderão a vocação e o compromisso a que a toga nos conclama.